



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce **Č. L.**, zastoupeného JUDr. Libuší Peterkovou, advokátkou se sídlem Palackého 19, Rosice, proti žalovanému **Magistrátu města Brna**, se sídlem Kounicova 67, Brno, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 15. 5. 2006, č. j. 29 Ca 267/2005 - 75,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 15. 5. 2006, č. j. 29 Ca 267/2005 - 75,
se z r u š u j e a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se včas podanou kasační stížností domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno usnesení krajského soudu ze dne 15. 5. 2006, č. j. 29 Ca 267/2005 - 75, jímž byla odmítnuta jeho žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

Žalobou dle § 82 s. ř. s. podanou dne 14. 11. 2005 se žalobce domáhal, aby krajský soud zakázal žalovanému projednávat změny Územního plánu města Brna (dál jen ÚPmB) č. B1/03-I a č. B4/03-I v souboru změn ÚPmB 2003-I.-16 soubor-ZM 4/3758 cestou sloučeného konceptu řešení a návrhu změn, aby žalovaný vyřadil změny č. B1/03-I a č. B4/03-I z projednávaného souboru změn ÚPmB 2003-I.-16 soubor-ZM 4/3758 a projednal je samostatně jako koncept dle § 21 a návrh dle § 22 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Dále se žalobce domáhal, aby krajský soud žalovanému nařídil posuzovat pozemky

žalobce zapsané v katastru nemovitostí u Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, Katastrální pracoviště Brno-město, pro obec Brno, k.ú. S. B., okres Brno – město na LV č. 2924, parc. č. 791/2 ostatní plocha (způsob využití – ostatní komunikace) a parc. č. 791/3 ostatní plocha (způsob využití – ostatní komunikace) jako prostranství, které není veřejně přístupné.

Žalobce své návrhy odůvodnil tím, že na základě dohody o vydání věci dle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ze dne 10. 7. 2002 se stal vlastníkem výše uvedených pozemků. Ty jsou zastavěny cca ze dvou třetin plochou komunikace a odděleny od stávající komunikace ulice V. chodníkem a na základě souhlasu Magistrátu města Brna a Policie ČR bylo v místě vjezdu osazeno dopravní značení zamezující vstup a vjezd na ně. Příslušný stavební úřad Městské části Brno-střed žalobci vydal souhlas s ohlášenou stavbou oplocení a pozemky žalobce jsou již ze vstupní části oploceny. Nejde tedy o prostranství, které by bylo veřejně přístupné. Předmětné pozemky jsou ve stávajícím ÚpmB vedeny jako *plocha komunikací a prostranství místního významu*.

Žalovaný zpracoval návrh zadání změn v souboru ÚpmB 2003-I.-16, který ve smyslu § 20 stavebního zákona projednal dne 14. 12. 2004, s návrhem dalšího postupu formou sloučení konceptu a zadání. Současně byly projednány návrhy zadání změny využití pozemků č. B4/03-I, v níž Městská část Brno-střed požadovala změnu využití předmětných pozemků na *městskou zeleň*, a změny č. B1/03-I, v níž žalobce požadoval změnu využití svých pozemků na *smíšenou plochu obchodů a služeb*.

Žalobce poukázal na to, že žalovaný ve zpracování návrhu změn ÚpmB v jeho textové části označil pozemky žalobce, resp. jejich dosavadní účel a funkci, jako *veřejnou komunikaci*. Toto označení neodpovídá stávajícímu ÚpmB ani charakteru pozemků; je klamné a zavádějící. V rámci pořizování změn ÚpmB se k nesprávně označeným pozemkům žalobce vyjadřovaly i dotčené orgány státní správy. Na tyto skutečnosti byl dle žalobce žalovaný již několikrát upozorněn, a to jednak dopisem Krajského úřadu Jihomoravského kraje (JMK) coby nadřízeného orgánu a rovněž dopisem veřejného ochránce práv.

Žalobce uvedl, že podal v rámci procesu pořizování změn ÚpmB k návrhu změny (patrně mělo jít o návrh zadání změn – *pozn. soudu*) v zákonné lhůtě svůj podnět, v němž požadoval vyhodnotit variantní řešení v konceptu změn a opravit označení využití jeho pozemků „veřejná komunikace“. V žalobě odkázal na stanovisko krajského úřadu JMK, podle něhož změny, které mají být řešeny variantně je zapotřebí z projednávaného souboru změn vypustit a projednat samostatně, neboť v souladu se stavebním zákonem musí být o výběru varianty rozhodnuto na základě projednávání konceptu a v návrhu již musí být posuzovány invariantně. Žalovaný však předložil ke schválení Zastupitelstvu statutárního města Brna (dále jen „zastupitelstvo“) zadání změn v souboru ÚpmB 2003-I.-16 soubor ZM 4/3758, které zastupitelstvo odsouhlasilo usnesením ze dne 21. 6. 2005 pod bodem 39. Požadavek nadřízeného orgánu tak žalovaný nerespektoval.

V tomto jednání žalovaného spatřoval žalobce nezákonný zásah správního orgánu, který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti žalobci; proces projednávání změn se přímo dotýká práv žalobce, přičemž tak, jak je návrh předkládán, omezí žalobce v nakládání s jeho pozemky a přímo jej tak zkracuje na jeho právech. O nezákonném zásahu správního orgánu se žalobce dověděl ze stanoviska odboru územního plánování a rozvoje zn. OÚPR/46352/Ro ze dne 23. 9. 2005.

Žalobce svou žalobu opakovaně doplnil. Prvním doplněním ze dne 2. 12. 2005 upozornil na to, že není zřejmé, zda zastupitelstvo usneseními ze dne 21. 6. 2005 schválilo vyřazení předmětných změn č. B4/03-I a č. B1/03-I ze souboru změn ÚPmB 2003-I.-16, jak požadoval Krajský úřad JMK, nebo zda bylo odsouhlaseno spojené zpracování. V následujícím doplnění poukázal na to, že žalovaný nařídil veřejnou vyhláškou projednávání konceptu „předmětných změn“ na 20. 12. 2005 a požadoval, aby soud žalovanému uložil zrušit projednávání konceptu změn ÚPmB č. B1/03-I a č. B4/03-I-A dne 20. 12. 2002, vyřadit tyto změny ze souboru změn ÚPmB 2003-I.-16, a projednat tyto změny samostatně. V doplnění ze dne 24. 3. 2006 poukázal na to, že dne 20. 12. 2005 probíhalo současně projednávání konceptu změn č. B4/03-I-A (změna na *městskou zeleň*) a projednávání souboru změn 2003-I.-16 ve sloučeném konceptu a návrhu změn, v rámci něhož byla zařazena změna č. B4/03-I-A, a jím navržená změna č. B1/03-I byla ze souboru vyjmuta.

Krajský soud žalobu usnesením odmítl. V odůvodnění konstatoval, že se žalobce domáhá ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu, který spatřuje ve vadném označení předmětných pozemků v průběhu procesu zpracování změn ÚPmB a v nerespektování závazného stanoviska nadřízeného orgánu, týkajícího se postupu při projednávání konceptu změn ÚPmB. Podle § 21 odst. 4 stavebního zákona však mohou vlastníci pozemků a staveb, jejichž práva jsou dotčena konceptem řešení regulačního plánu, územního plánu obce a veřejně prospěšnými stavbami, které jsou vymezeny v konceptu řešení územního plánu velkého územního celku, podat své námitky do 30-ti dnů od veřejného jednání. Toto ustanovení zákona tak představuje jiné právní prostředky ve smyslu § 85 s. ř. s., jimiž se lze ochrany či nápravy domáhat. Krajský soud poukázal také na další právní prostředky ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem upravené v § 22 odst. 1 a 4 stavebního zákona. S ohledem na tyto skutečnosti soud postupem podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s.ř.s. žalobu jako nepřipustnou odmítl.

V kasační stížnosti proti tomuto usnesení stěžovatel uplatnil kasační důvod nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Zopakoval své žalobní námitky a důrazně setrval na stanovisku, že se o nezákonný zásah jedná. Uvedl, že ke krajskému soudu podal dne 9. 12. 2005 též návrh na předběžné opatření, v němž požadoval, aby soud žalovanému uložil zdržet se projednávání konceptu změn ÚpPmB č. B1/03-I a č. B4/03-I-A „do pravomocného rozhodnutí soudu“ o jeho žalobě, neboť projednávání konceptu změn bylo nařízeno na 20. 12. 2005. Krajský soud nenařídil ústní jednání, a návrh na vydání předběžného opatření zamítl. Koncept změn byl podle § 21 stavebního zákona projednán dne 20. 12. 2005, a to dle žalobce s „nezměněnými zavádějícími a nesprávnými údaji uvedenými v zadání změn“, přičemž současně (duplicitně) byla v rámci souboru změn se sloučením konceptu a návrhu souboru změn ÚPmB 2003-I.-16, projednávána změna předmětných pozemků na *městskou zeleň* č. B4/03-I, kterou žalovaný v tomto souboru změn ponechal. Proti konceptu řešení změny ÚPmB, projednávané v rámci souboru změn ÚPmB 2003-I.-16 uplatnil dne 16. 1. 2006 námitky.

K důvodům, které krajský soud vedly k odmítnutí žaloby, pak žalobce uvedl, že v případě využití námitek dle ustanovení § 21 odst. 4 stavebního zákona, je orgánu schvalujícímu koncept spolu s dalším předložen i návrh na rozhodnutí o podaných námitkách. Za takové situace je podání námitek dle § 21 odst. 4 stavebního zákona v této fázi správního řízení pouze formálním prostředkem ochrany. Totéž pak platí o podání podnětu (§ 20 stavebního zákona). Zdůraznil, že podnět a posléze i námitky sice uplatnil, avšak na postupu žalovaného to ničeho nezměnilo; nejde tedy o *jiné právní prostředky* ve smyslu § 85 s. ř. s.

Setrval na svém přesvědčení, že i v takové situaci se může obrátit na soud a domáhat se ochrany, v opačném případě by se jednalo o odmítnutí spravedlnosti. Protože právní otázku přístupu k soudu posoudil krajský soud nesprávně, navrhl žalobce, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že jako *veřejné plochy prostranství místního významu* označil pozemky žalobce ve svém stanovisku ze dne 23. 9. 2005 zn. OÚPR/46352/05/Ro ke stavbě „B. B., u. V.“ na těchto pozemcích. Toto označení dovodil na základě závazné části stávajícího ÚPmB, § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a výkladu ustanovení § 6 odst. 1, § 7 odst. 1 a § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Při rozhodování o oplocení pozemků a připojení inženýrských sítí by měla být respektována závazná část územně plánovací dokumentace, tedy stanovené využití *plochy komunikací a prostranství místního významu*. Stavební zákon ani jiný právní předpis pak nezakládá právo na pořízení změny platné územně plánovací dokumentace; změnou podmínek území dle § 30 stavebního zákona není přechod nebo převod vlastnického práva k nemovitostem. Orgán územního plánování není vázán správními akty, které byly vydány v rozporu s právními předpisy a v rozporu s tehdy platnou závaznou částí územně plánovací dokumentace.

Dále žalovaný poukázal na to, že změna ÚPmB na předmětných pozemcích byla projednávána v konceptu ve variantách. Změna navrhovaná orgánem územního plánování z vlastního podnětu, tj. změna ve variantě 1 (B4/03-1-A), jejímž obsahem bylo rozšíření ploch městské zeleně, nebyla kladně projednána z důvodu nesouhlasu vlastníka části pozemků. Změna ve variantě 2 (B1/03-I), požadovaná vlastníkem pozemků, jejímž obsahem byla změna funkčního využití na návrhové plochy obchodu a služeb, nebylo možno dle zadání projednat, neboť výstavba požadovaných objektů je v rozporu s urbanistickou koncepcí volného veřejného prostranství v této lokalitě. Protože nebylo možno dospět k jednoznačnému výběru varianty řešení, bylo pořizování změny ÚPmB ukončeno a takto vzato na vědomí Zastupitelstvem města Brna na zasedání dne 27. 6. 2006. Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti pro nedůvodnost. Soudu ještě pro úplnost předložil kopii usnesení Zastupitelstva č. 45 ze dne 27. 6. 2005, jímž vzalo na vědomí zprávu o výsledku projednání konceptu těchto změn a souhlasilo s ukončením pořizování těchto změn a kopii přípisu, jímž žalovaný o tomto výsledku žalobce informoval dopisem ze dne 21. 7. 2006, zn. OÚPR/V-407/06/He.

Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat tím, zda nejsou v tomto případě dány důvody podle § 109 odst. 3 s. ř. s., pro něž by musel zrušit rozhodnutí krajského soudu z úřední povinnosti.

Napadeným usnesením krajský soud odmítl žalobu s odůvodněním, že žalobce měl k dispozici jiné právní prostředky ochrany/nápravy dle § 85 s. ř. s. Tím implicitně připustil, že v případě žalobcem tvrzených skutečností došlo k nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., tento závěr však žádným způsobem blíže nezdůvodnil.

Krajský soud se nicméně měl na prvním místě zabývat právě otázkou, zda v daném případě jde pojmově o zásah (v širším smyslu zavedeném jako legislativní zkratka) ve smyslu § 82 s. ř. s. Definičním znakem nezákonného zásahu je v první řadě existence úkonu či jednání správního orgánu v podobě *zásahu* v užším smyslu, *pokynu* či *donucení*, přičemž takovým úkonem nemůže být rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., ani procesní úkony správního orgánu prováděné v řízení, jehož výsledkem zpravidla je takové rozhodnutí (srov. rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006 - 95, dostupný na www.nssoud.cz). Zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. není ani vydání právního předpisu (viz Vopálka/Mikule/Šimůnková/Šolín, Soudní řád správní. Komentář, C. H. Beck, Praha 2004, 1. vyd., komentář k § 82, str. 192, bod 2., a usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 246/96). Další podmínkou je, aby zásah byl *nezákonný*, resp. v širším smyslu protiprávní. Rovněž je třeba, aby zásah byl zaměřen přímo proti žalobci nebo aby v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo. Žalobce pak takovým zásahem musí být přímo zkrácen na svých právech. Pokud by soud zvažoval naplnění jednotlivých znaků, kterými je definován nezákonný zásah, přičemž dospěl k závěru, že tomu v dané věci tak není, žaloba by byla podle § 87 odst. 3 s. ř. s. nedůvodná, nikoli neprojednatelná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2006, č. j. 3 Aps 3/2005 - 139, publikovaný pod č. 1010/2007 Sb. NSS).

Jestliže soud usoudí na splnění definičních znaků nezákonného zásahu v daném případě, je na místě, aby se dále zabýval otázkou splnění dalších podmínek poskytnutí ochrany vyplývajících z příslušných ustanovení soudního řádu správního. Ustanovení § 82 s. ř. s. vyžaduje, aby zásah nebo jeho důsledky trvaly anebo aby hrozilo jeho opakování. Jestliže tato podmínka není po podání žaloby do okamžiku vydání rozhodnutí ve věci samé splněna, je to důvod pro zastavení řízení podle § 86 s. ř. s.

Podmínkou poskytnutí ochrany proti nezákonnému zásahu dle § 85 s. ř. s. je dále neexistence jiného prostředku ochrany nebo nápravy, resp. jeho bezvýsledné vyčerpání (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, publikovaný pod č. 735/2006 Sb. NSS). Důsledkem nesplnění této podmínky je nepřipustnost žaloby, kterou soud dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítne.

Z výše popsaného vyplývá logikou věci daný postup při posuzování žalob na ochranu před nezákonným zásahem. Pro nyní projednávaný případ je nutné zdůraznit, že úsudek o tom, zda proti vymezenému zásahu právní řád jiné prostředky ochrany/nápravy skutečně poskytuje, se může odvíjet až od posouzení, zda k nezákonnému zásahu došlo, resp. v čem konkrétně tento zásah spočíval.

Pokud jde o proces pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace, resp. jejích změn, dle 4. oddílu stavebního zákona, Nejvyšší správní soud připomíná usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 44, dostupné na www.nssoud.cz, v němž se rozšířený senát zabýval povahou schváleného územního plánu z hlediska aplikace § 101a s. ř. s., přičemž konstatoval, že § 29 odst. 3 (starého) stavebního zákona určil jako právní formu vyhlášení závazné části územního plánu obecně závaznou vyhlášku. K tomu lze pro úplnost poznamenat, že na základě nového stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.), který nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2007 jsou územní plány vydávány formou opatření obecné povahy, jejichž zrušení spadá do pravomoci Nejvyššího správního soudu (§ 101c s. ř. s.).

Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené usnesení krajského soudu trpí nepřezkoumatelností spočívající v nedostatku odůvodnění ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a proto jej podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** žádné opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. května 2007

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu